

1 SAMENVATTING HET KLEINE EN GROTE LEREN

Wat maakt dat participatie bijdraagt aan het creëren van publieke waarde? Het antwoord vinden op die vraag, werd de missie van dit boek. In deze missie kwamen we van alles tegen: inspirerende verhalen, handige informatie maar vooral ook een heleboel vragen en behoeften van overheden en van inwoners. Zo merkten we dat er al heel veel is qua kennis, ervaring, lijstjes en *best practices*. Maar we merkten ook dat systematische analyses van processen en inzicht in wat participatie succesvol maakt, veel minder beschikbaar zijn.¹⁶ Over die laatste twee onderwerpen gaat dit boek. We behandelen ze langs twee centrale begrippen in dit boek: het kleine en het grote leren.

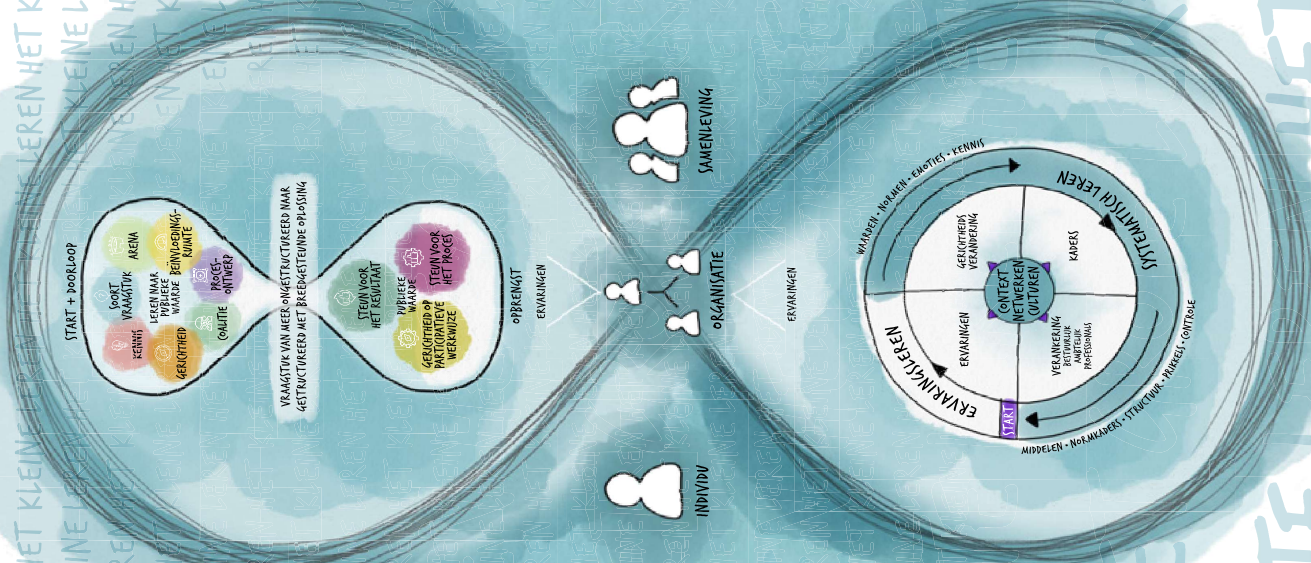
Participatie: wat is het en hoe werkt het?

'Ga vooral zelf aan de slag. Participeren leer je met vallen en opstaan.' Dit advies gaven we in ons vorige boek, *Pionieren in Participatieland*, vanuit de overtuiging dat participatie een blijvend fenomeen is binnen het openbaar bestuur. De gedachte was: wil je een mening vormen over participatie en erop kunnen sturen, dan moet je eerst ervaring opdoen. Dat gebeurde ook: drie jaar later is het aantal participatie-ervaringen in Nederland substantieel gegroeid. Niet door ons advies natuurlijk (misschien een beetje), maar omdat door allerlei omstandigheden participatie meer 'het nieuwe normaal' wordt. Ons eerdere advies: 'Ga vooral zelf aan de slag, blijft onverkort van kracht. Daar voegen we nu

een belangrijke boodschap aan toe: participatie zien als 'leerprocessen' is de sleutel tot meer succes.

Het belang van samen leren van participatie

We zagen het bij de door ons onderzochte casussen: participanten worden het sneller eens over een vraagstuk en over oplossingen, als ze samen (willen) leren tijdens én van hun ervaringen. Leren helpt om tot breedgedragen publieke waarde te komen. Leren helpt ook om het pad te effenen voor toekomstige participatietrajecten. Het is daarom belangrijk om het leeraspect voldoende invulling en aandacht te geven. Niet alleen tijdens het participatietraject, maar ook daarbuiten. Blijven leren is een voorwaarde om participatieprocessen te verbeteren.



1 De next step: het grote en kleine leren

Als je participatietrajecten ziet als een bestuurskundig leerproces, worden ze begrijpelijker en kun je makkelijker succesvolle trajecten ontwikkelen. Leren is voor ons: het op basis van ervaringen en reflecties komen tot veranderingen in normen, waarden, emoties en kennis (gerichtheid), waardoor gedrag verandert. Leren in participatie speelt op twee fronten:

- 1. Het kleine leren** gebeurt tijdens het participatie-traject. In zo'n traject 'leer' je met elkaar oplossingen te vinden voor een vraagstuk. Door in gesprek te gaan en van elkaar te leren, kom je (hopelijk) tot een gezamenlijke probleemdefinitie met bijpassende oplossingen. Vanuit de leertheorie noemen we dat: het veranderen van de gerichtheid van participanten (hun normen, waarden, emoties en kennis) naar een verhaal dat voldoende wordt gedeeld, en met een handelingsperspectief op hoe en welke publieke waarde te realiseren. Oftwel: alle normen gaan steeds meer dezelfde kant op staan, een voorwaarde om samen tot publieke waarde te komen. Dat is het gewenste scenario, maar participatie kan ook faliekant misgaan. Deelnemers komen er samen niet uit, verhoudingen verharderen en zo drijf je weg van een breedgedragen oplossing. We noemen dat 'achteruit participeren', en ook daaruit kun je waardevolle lessen trekken. Hoe je het leren vormgeeft, is afhankelijk van het soort vraagstuk. 'Opgavegestuurd participeren' noemen we dat. Verderop in dit boek beschrijven we hoe dat eruit kan zien.
- 2. Het grote leren** gebeurt meer overkoepelend en ook op verschillende schalen: de groep betrokkenen bij een casus, een organisatie, of de samenleving als geheel. Elke ervaringsdeskundige weet dat het niet eenvoudig is om een participatietraject goed in te richten. Daarom is het belangrijk om, naast het leren tijdens participatietrajecten, ook te investeren in meer algemeen en systematisch leren. Hoe werkt participatie als je naar meerdere ervaringen kijkt, en wat zou je kunnen verbeteren? Wij noemen dat het 'grote leren'. Hierbij worden 'idealer alle stakeholders betrokken: inwoners, bestuurders, politici en ambtenaren. Het uiteindelijke doel is de gerichtheid van betrokkenen op participatie te verbeteren. Met andere woorden: de grondhouding tegenover participatie wordt positiever. NB: een gemeenschap die succesvol is in het grote leren, is beter in het kleine leren.

Het grote en kleine leren hangen samen en beïnvloeden elkaar

De afbeelding op pagina 20 en 21 geeft de essentie van ons boek weer: ze laat zien hoe het grote en kleine leren zich tot elkaar verhouden. Je ziet duidelijk dat het samenhangende processen zijn die het individu, de organisatie en/of de samenleving beïnvloeden. Hierdoor treden veranderingen in gerichtheid op, ofwel veranderingen in normen, waarden, emoties en kennis die het gedrag sturen. Die veranderingen ontstaan dus door leerervaringen uit zowel het kleine als het grote leren. In de afbeelding zien we hoe de grote en kleine leerprocessen (idealer) lopen. In dit boek gaan we uitgebreid in op die processen. In deel 2 gaan we dieper in op het grote leren. In deel 3 behandelen we het kleine leren.



Bij een participatietraject is het de kunst om samen van een ongestructureerd vraagstuk een gestructureerd vraagstuk te maken. De participatiestrategie verandert mee: van exploratief naar maakbaar, van ontdekken naar puzzelen.



Belangrijk bij elk participatietraject: voorkom een valse start. Kijk eerst naar het soort vraagstuk

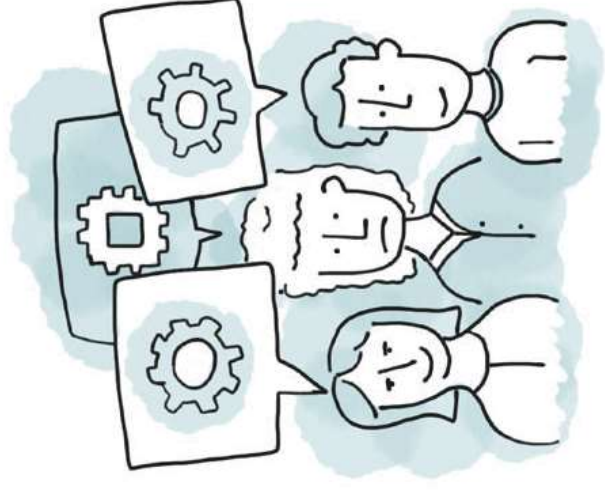
Een goed begin is het halve werk, ook bij het vormgeven van participatie. Bij elk participatietraject (het kleine leren) zou het vertrekpunt in denken, wat ons betreft, altijd de aard van het vraagstuk moeten zijn. Dat lijkt een open deur, maar vaak verdiepen zowel initiatiefnemers als participanten zich vooraf te weinig in de kenmerken van het vraagstuk. Oneerbiedig gesteld: ze doen maar wat, zonder precies te weten welk (soort) probleem ze willen oplossen.

Gestructureerde en ongestructureerde vraagstukken

Er valt veel te zeggen over soorten vraagstukken, maar in essentie zijn er wat ons betreft twee: gestructureerd en ongestructureerd. We spreken ook wel van minder of meer ingewikkeld. Gestructureerde vraagstukken is (nog) onvoldoende duidelijk wat er moet gebeuren om tot oplossingen te kunnen komen. Beide soorten vragen hun eigen participatiestrategie: bij gestructureerde vraagstukken is dat een maakbare strategie (samen realiseren), bij ongestructureerde vraagstukken een exploratieve strategie (samen zoeken). Het streven is altijd om een vraagstuk meer gestructureerd te maken, en dus oplosbaar.

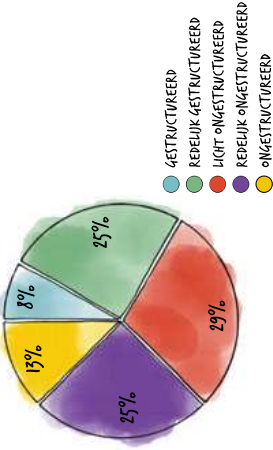
Verkeerde inschatting heeft grote impact

Wie het soort vraagstuk verkeerd inschat of niet van te voren bepaalt, moet vaak rigoureus bijsturen om het participatietraject op de rit te houden. We leggen hierna uit wat de verschillen zijn tussen beide soorten vraagstukken en welke strategie bij welk soort vraagstuk past. Dit is belangrijk leesvoer voor een effectief participatietraject, en om de informatie en handvatten in dit boek goed te kunnen benutten. We raden aan om ook een blik te werpen op pagina's 22 en 23 met een uitleg van de begrippen die regelmatig terugkomen in dit boek.



Welke strategie hoort bij welk vraagstuk?

Soort vraagstuk	Participatiestrategie
Ongestructureerd vraagstuk <i>Kenmerken:</i> <ol style="list-style-type: none"> Participanten zijn het in grote lijnen (nog) oneens over de probleemdefinitie van het vraagstuk en mogelijke oplossingsrichtingen Uiteenlopende waarden en normen Weinig gezamenlijke kennis over het onderwerp Tegengesteld belang Onduidelijk wie waarom betrokken is; wisselende coalities Grote tijdsdruk (externe deadlines), urgentie (verwachte impact is fors) of grote belangen (risico's, verlies, winst) Participanten zijn het oneens over het te volgen proces 	Exploratieve participatie (samen onderzoeken) <i>Kenmerken:</i> <ol style="list-style-type: none"> Het procesontwerp biedt extra ruimte door een globale planning Samen ontwikkelen van probleemdefinities en oplossingsrichtingen. Ook samenwerken aan gedeelde 'taal' Extra inzet van benodigde kennis en deskundigheid Dynamische arena (participanten komen en gaan, zoeken naar coalities en representatieve stakeholders) Participanten hebben veel invloed op het 'wat'. Invloed op het 'hoe' volgt later Flexibele aanpak, faseren en werken met tussenresultaten Tijdige en flexibele inzet van middelen (geld, inzet externen, kennis) Tijdens het traject overgang van minder naar meer gestructureerd vraagstuk met maakbare participatie
Gestructureerd vraagstuk <i>Kenmerken:</i> <ol style="list-style-type: none"> Participanten zijn het in grote lijnen eens over de probleemdefinitie van het vraagstuk en over oplossingsrichtingen Weinig of geen strijdige waarden, normen of belangen Voldoende kennis over het onderwerp Weinig druk in tijd, urgentie en/of belangen Iedere betrokkenheid is helder; de weg naar een breedgedragen oplossing verloopt naar verwachting soepel Participanten zijn het redelijk eens over het te voeren proces 	Maakbare participatie (samen de puzzel leggen) <i>Kenmerken:</i> <ol style="list-style-type: none"> Het procesontwerp heeft een redelijk strakke planning Snel overeenstemming over het doel en het te volgen traject Kennis en deskundigheid vul je aan waar nodig; gerichte inzet deskundigheid participanten Duidelijke en zorgvuldige arenavorming Bepaalde ruimte om het 'wat' van het vraagstuk te beïnvloeden (is al overeenstemming over); participanten krijgen meer of veel ruimte om mee te denken over de weg om tot publieke waarde te komen. Tijdslijnen en procesvoering zijn helder De benodigde middelen (geld, inzet externen, kennis) zijn strak georganiseerd door deskundigen



Wat verstaan wij onder: arena, beïnvloedingsruimte, procesontwerp en coalitie?

Bij het stuk over vraagstukken en participatiestrategieën, introduceren we de begrippen 'arena', 'beïnvloedingsruimte', 'procesontwerp' en 'coalitie'. We lichten ze hier kort toe. Goed om even te bekijken, want ook verderop in dit boek komen deze begrippen regelmatig langs.

Arena: het speelveld waarbinnen de participanten deelnemen aan het proces. Je bepaalt wie deelneemt in de arena. In de arena formuleer je de regels van het 'spel', dus de manier waarop je samenwerkt, en bepaal je de gang van zaken op het 'spelbord'. Welke participanten zijn er? Wat is de rolverdeling van de verschillende actoren en welke bevoegdheden en beïnvloedingsruimte krijgen ze? Welke middelen zijn er en hoe gesloten of juist open opereren we?

Beïnvloedingsruimte: de ruimte die participanten krijgen om deel te nemen aan de besluitvorming. Het gaat over invloed op probleemstelling, oplossingsrichtingen, het proces, de randvoorwaarden en de besluitvorming. Vaak zal de politiek (gemeenteraad/algemeen bestuur/ Provinciale Staten) de verdeling van beïnvloedingsruimte moeten bekrachtigen.

Procesontwerp: een concreet voorstel voor het participatietraject en de participatiestrategie. Geen in beton gegoten plan, maar een heldere beschrijving van het uitgangspunt, de route en het doel van het participatietraject. Ook het leren maakt onderdeel uit van het procesontwerp. Een procesontwerp maak je samen met de participanten. Het helpt je om het participatieproces in goede banen te leiden en is een gezamenlijk opgesteld en gedeeld referentiekader.

Coalitie: een groep participanten die op één lijn zit over het doel van het participatietraject (welke publieke waarde) en de weg om daar te komen. Een participatietraject is pas succesvol als een (ruime) meerderheid van de participanten – een dominante coalitie – zich achter het doel en de weg ernaartoe schaart (of wat ingewikkelder maar ook preciezer geformuleerd: een meerderheid van de participanten heeft een gedeeld handelingsperspectief om samen tot publieke waarde te komen en steunt het uiteindelijke resultaat van het participatietraject). Soms zijn er binnen één traject meerdere, tegengestelde coalities. Dat is lastig. Het is dan nodig om steun en weerstand in kaart te brengen, om uiteindelijk voldoende neuzen dezelfde kant op te krijgen.

Over het soort vraagstuk en bijbehorende participatiestrategieën

Stap één bij ieder participatietraject is bepalen om wat voor soort vraagstuk het gaat. We onderscheiden twee soorten, elk met zijn eigen participatiestrategie.¹⁷ In deel 3 over het kleine leren illustreren we met voorbeelden hoe belangrijk het is om hierin bewuste keuzes te maken.

- Ongestructureerd vraagstuk → vraagt om exploratieve participatie**
 Belangrijkste kenmerken van een (meer) ongestructureerd vraagstuk zijn: vaak veel participanten, (forse) belangtengestelingen en/of substantiële verschillen in normen en waarden bij de participanten. Er is weinig kennis over het onderwerp en het ontbreekt aan een gedeelde opvatting over het probleem en/of de wenselijke oplossingen. Je moet bij dit soort vraagstukken veel moeite doen om waarden, kennis, belangen en oplossingen op één lijn te brengen. Dit vraagt om meer exploratieve participatie.
- Gestructureerd vraagstuk → vraagt om maakbare participatie**
 De belangrijkste kenmerken van een (meer) gestructureerd vraagstuk zijn: meestal beperkt aantal participanten, vergelijkbare waarden en normen en weinig tegengestelde belangen bij de participanten. Er is vaak wel een (redelijk) gedeelde opvatting over wat het probleem is (en of er een probleem is) en welke oplossingen daarbij horen. Benodigde kennis is aanwezig of er is weinig behoefte aan kennis. Een gestructureerd vraagstuk leent zich voor maakbare participatie.

De meeste vraagstukken bevinden zich ergens tussen ongestructureerd en gestructureerd en zijn meer of minder ingewikkeld. De uitdaging is om van een meer exploratief vraagstuk naar een meer maakbaar vraagstuk te komen. Dat lukt beter als de gerichtheid op participatie zich positief ontwikkelt.